

国立大学法人の財務と評価

山 本 清*

Finance and Evaluation for National University Corporations

Kiyoshi Yamamoto

1. 序論

本年4月から国立大学は国立大学法人に移行する。法人化への意義付けや高等教育への影響分析は、今後長期間かけて検討しなければならないが、制度の基盤となる考え方を明らかにするとともに、国立大学の活動にどのような変化を引き起こす可能性があるかを事前に検討しておくことは重要である(山本, 2004)。結果は制度設計やそこから生まれる大学側の行動として現れてくるからである。

この観点からは、国立大学法人制度により従来から実質的に大きく変るのは、財務、人事と評価である。法人格を有するという組織構造の変化は、形態的なものであり、その影響はヒト、モノ、カネの資源に及ぶものであり、ヒトとモノの変動は経済資源たるカネと関連する。そして、法人制度では、事前に目標を策定しその達成した活動成果を評価して資源配分(カネ)に反映させることが謳われている。

したがって、本稿では、国立大学法人制度のうち財務と評価に焦点を当てて、新しい制度が大学の行動やその結果としての成果に与える影響を分析することにする。もちろん、教職員が非公務員になることに伴ない財務や評価を通じた変化以外の影響も無視できないが、それへの検討は次の課題としたい。

そこで、次節では法人の財務及び評価制度の概要について述べる。第3節では、財務のうち基盤となる運営費交付金が財源措置と会計及び評価とどのような関連を有することになるかを分析する。そして、第4節では、国立大学法人での評価、特に成果と資源配分の連動に関し、いかなる方式と課題があるかについて米英での経験を踏まえて検討する。最後に、得られた政策的含意と今後の課題について述べる。

* 国立大学財務・経営センター教授

2. 国立大学法人制度における財務と評価

(1) 財務制度

国立大学の財務で最も大きな変化は、従来の国立学校特別会計における全大学を統合した「袋」としての管理から個別の大学管理に移行することである。袋管理からの脱却ということは、国立大学全体での収支均衡が個別大学レベルでの収支管理になると同時に、国の会計として活動が網羅的に計上され、議会により統制される構図から、国の財源が投入される部分のみの関与になることである。

前者は、国立大学への財源措置は国立学校特別会計の歳出予算からなされ、各大学で徴収する授業料や奨学寄付金あるいは附属病院収入等は全て特別会計の歳入に計上され個々の大学の財源でない状態が、活動に伴う自己収入と国からの財源措置を収入として全ての活動を賄う状態への移行である（図1参照）。また、後者は科目別に使途は制限された国立大学全体の予算が国会承認を得る状態から、国立学校特別会計に繰り入れられていた一般会計相当額を個別大学別の運営費交付金と施設費補助金として交付する状態への変化である。ここで、留意すべきことは、運営費交付金は使途制限がなく繰越しが可能なブロックグラント的な性格であるのに対し、施設費補助金は施設整備に充当され繰越しが原則として認められないことである。また、附属病院の施設整備費やキャンパス移転経費等については従来財政融資資金を活用していたが、今後は主務大臣の認可と財務大臣への協議を経て、長期借入金または債券（大学債）発行により賄われることになっている（国立大学法人法第33条及び36条）。

図1 国立大学の財務構造の変化

① 国立学校特別会計制度下

<歳入>

授業料等	産学連携等	病院収入
------	-------	------

<歳出>

国立学校	研究所	病院収入	施設整備費	産学連携等	大学附属病院
------	-----	------	-------	-------	--------

② 国立大学法人制度下

<収入>

授業料等	運営費交付金	施設補助金	寄付金等	病院収入	借入金
------	--------	-------	------	------	-----

<支出>

人件費	物件費	施設整備費	債務償還費
-----	-----	-------	-------

(2) 評価制度

国立大学はこれまでも自己評価以外に、文部科学省による評価や大学評価・学位授与機構による評価を受けてきたが、評価結果を基盤的活動に係る財源措置に明確かつ公式的に反映させることはなかった。研究COEや教育COLは法人化の前から開始されたが、これは国公私に互る競争的資金で

あり特別活動に係る追加的財源措置といえるものである。

しかし、法人化後は、運営費交付金という基盤的経費を賄う財源措置に大学の業績を反映させることとされ、その業績を第三者の見地から評価する制度が導入される。この評価組織は、国立大学法人法第9条に規定する国立大学法人評価委員会であり、「国立大学法人等の業務の実績に関する評価に関する」事務をつかさどることになっている。そして、教育研究活動の評価については独立行政法人大学評価・学位授与機構の専門的評価結果を尊重するものとされている。

上記評価委員会は、毎年度及び6年毎の中期目標終了時の実績評価を行うことになっているが、各国立大学法人の中期目標及びそれを達成するための中期計画に関しても関与をする。主務大臣が国立大学法人の中期目標を定め、又は変更しようとするとき（国立大学法人法第30条）、及び中期計画の認可をするとき（同第31条）には、あらかじめ評価委員会の意見を聴くことが義務付けられているからである。中期目標・中期計画には教育研究の質の向上、業務運営の改善及び効率化、財務内容の改善等の事項が定められるから、評価委員会は事後の実績評価だけでなく事前の評価（より正確には教育研究活動以外に財務・経営をも評価対象）にも関与しており、目標による管理あるいは成果管理に際し重要な役割を担うことになる。

3. 政府の財源措置が大学に与える影響

（1）交付金の制度設計

国立大学の経常的活動の基盤的財源措置として運営費交付金が各国立大学法人に交付されることになっている。この交付金は、昨年3月の「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」の最終報告によると、学生数等の客観的な指標に基く標準的収入と支出額の差額たる「標準運営費交付金」と客観的指標による算定が困難なため実施所要額を措置する「特定運営費交付金」から構成されることになっていた。

しかし、その後の文部科学省内部での検討や財政当局との協議等により、学生数等の外形的基準による収支差補助という理念は前年度予算額を基準にして補正係数を乗じる方式に修正されつつある。表1は現時点（2003年12月）で政府が構想している交付金算定方式案であるが、学部教育研究とその他の教育研究及び附属病院の3つに活動を区分し、それぞれについて異なる算定式を採用している。ただし、全体的には実績を基礎とする増分主義モデルといえる。

具体的には、第一の学部教育研究等への財源措置（標準運営費交付金）は、標準的収入の算定に学生定員を使用するものの、標準的支出は外形基準でなく前年度予算額を基礎とする。第二のその他の教育研究に対する財源措置は特定運営費交付金という呼称に示されているように、外形基準でなく標準を超える教育研究活動にかかる前年度予算額と定員を超える学生納付金と雑収入の合計額の差として算定される。そして、第三の附属病院に対する交付金も外形的な診療経費等と診療収入等との差でなく、前年度診療経費予算に債務償還費及び特殊要因経費を加えた額と前年度収入に増収を見込んだ収入額を控除したものとされる。

表1 交付金の算定方式案（2003年12月時点）

大学への交付金＝SG＋PG＋MG	
1. 学部教育等標準運営費交付金（SG）＝SC－SR	
SC＝16年度予算額×消費者物価指数×政策係数（×効率化係数）	
SR＝16年度入学定員×標準入学科＋毎年度収容定員×標準授業料	
2. 特定運営費交付金（PG）＝PC－PR	
PC＝16年度事業費（定員を基礎とする標準を超える学部・大学院等教育研究費 ＋附置研究所経費＋附属施設等経費）×政策係数（×効率化係数）＋ 特別教育研究経費＋特殊要因経費	
PR＝16年度予算額（検定料収入＋定員超過分入学・授業料＋雑収入）	
3. 附属病院運営費交付金（MG）＝MC－MR	
MR＝前年度収入×（1＋経営改善係数）	
MC＝一般診療経費（16年度予算）＋借入金償還経費＋特殊要因経費	

表2 諸外国での財源措置方式

国・地域名	配分過程			配分の責任		財源への制限
	協議	公式	その他	政府	独立機関	
オーストラリア	○	○		○		○
ブリテッシュコロンビア			○	○		○
イングランド		○			○	○
香港		○			○	○
アイルランド			○		○	○
オランダ		○		○		○
ニュージーランド		○		○		
スウェーデン		○		○		○
日本		○	○	○		○

注：Productivity Commission (2002)に我が国を追加した。○は該当を示す。

こうした当初の外形的・透明的な交付金算定方式は制度設計の段階で次第に増分主義的に変容しつつあるが、諸外国の交付金の実態や我が国の独立行政法人への交付金を調査しても、完全に外形的な基準で算定しているところは少なく、英国の財政カウンスルの教育活動分交付金はむしろ例外といえる（表2参照）。透明性・客観性の向上を図ることはもちろん重要であるが、同時に「変容した」算定式においても維持されている法人制度による財源措置が、いかなる影響を大学側に与えるかの分析が交付金制度の適正な運用や改正に際して不可欠である。上記3つの区分は、大学組織に当てはめると概ね学部・大学院、附置研究所・附属施設及び附属病院に該当するとみなせるから、以下各組織の活動に与える意味合いと影響につき考察することにする。

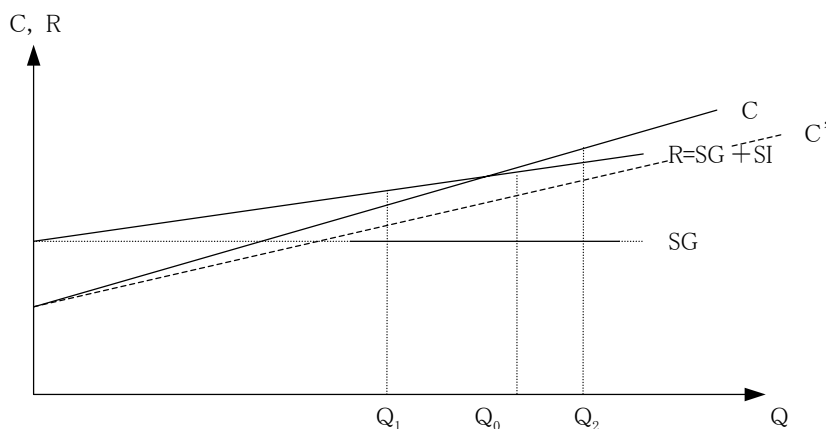
（2）学部・大学院への影響

学部・大学院への財源措置の中心は、標準運営費交付金（SG）である。したがって、SGは標準的な教育研究活動（ Q_0 の活動水準）に要する経費から標準的な学生納付金（入学金と授業料）を控除

した差額が交付される。つまり、 Q_0 で経常的な収支が均衡するが、図2に示すように、基盤的活動を保証する性格から活動水準を変動させても交付金が政策係数あるいは実績評価に基いて大きく変化することはないため、学生納付金収入(SI)と交付金SGを合わせた収入Rの変化は活動水準の変化に伴う費用増より小さいと考えられる(図2でCの傾きの方がRより大きい)。なぜならば、学生納付金収入で教育研究経費を賄う構造である私立大学と異なり、国立大学は法人化後も学生納付金の水準は教育研究経費の一部を負担するにとどまるため、限界収入(供給を単位量増加した場合の収入の増加額)より限界費用は大きいとみなしてよいからである。

実際、国立大学法人会計基準では、業績評価の観点から収益と経費を示す損益計算書は運営状況に関する情報を提供するものと定義され、収益と経費の差は財務的業績の一つの評価尺度である。すると、図2から明らかなように事前に計画された活動水準を上回る水準(Q_2)を達成しようとする、費用C⁽¹⁾が収入Rを超えて「赤字」と計上される。反対に計画水準を下回る水準(Q_1)では「黒字」となり、教育研究活動の水準と財務評価結果が逆になる。結果的に法人は赤字を回避しようとするれば、計画の水準に実績を合わせようと努力するから、業績向上(質・量)を促すには効率化を計画以上に進めねばならない。⁽²⁾

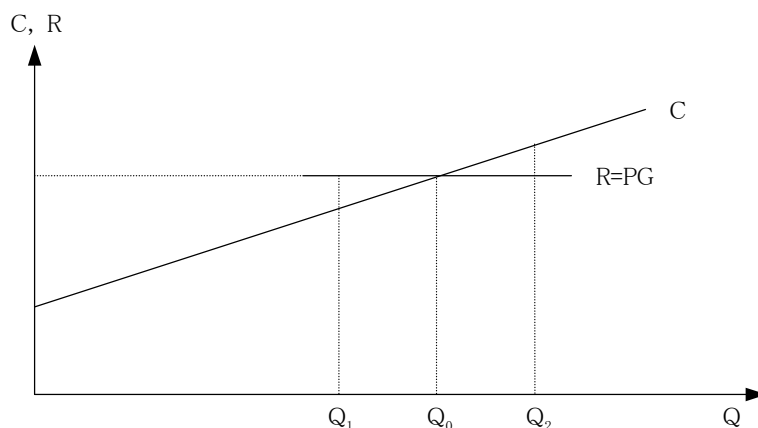
図2 収入と経費の関係



(3) 附置研究所・附属施設への影響

標準を上回る学部・大学院の教育研究にかかる支出と収入(検定料と超過学生納付金)を除くと、附置研究所・附属施設への財源措置は特定運営費交付金によって担われることになる。標準定員を超える学生納付金や検定料の水準は大きくないから、特定運営費交付金(PG)そのものが収入・財源であり、その他教育研究活動の水準によって変化しない一定値と仮定してよい。学部・大学院の教育研究と同様、教育研究活動水準に応じて費用(経費)は増大し、計画の活動水準(Q_0)で収支は均衡する。そして、 Q_0 より高い水準(Q_2)では収入は増加しないから「赤字」になり、低い水準(Q_1)では「黒字」となり、計画で定められた比率を上回る効率化を推進しない限り、計画水準に近い実績水準が達成されるよう行動する可能性が高い(図3参照)。

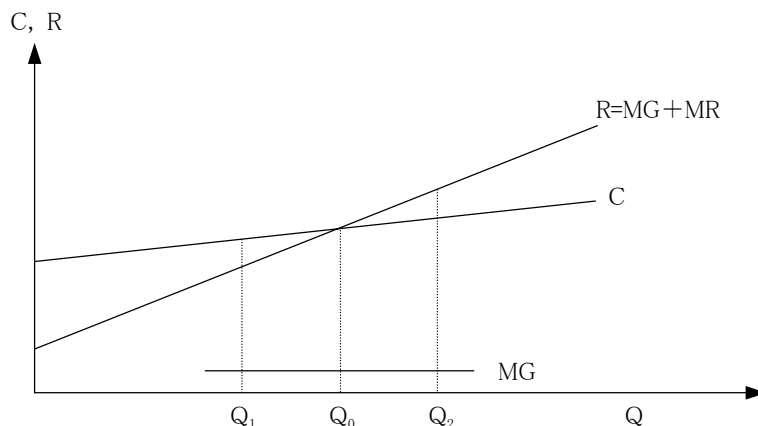
図3 収入と経費の関係



(4) 附属病院への影響

附属病院への財源措置 (MG) は、前記の式から明らかなように前年度予算を基準にするから、活動水準の変動にかかわらず基本的に定額とみなせる。一方、経費は診療活動を増やせば診療経費は増加するし、対応して診療収入 (MR) も増大する。したがって、学部・大学院教育研究やその他の教育研究と異なり、活動水準の増加に伴ない自己収入分だけ収入は増大する。その意味で図4に示すように、活動水準を高める誘因はあり、計画水準 (Q_0) を上回る水準 (Q_2) を達成すれば「黒字」になる (反対に低い水準 Q_1 では「赤字」になる)。問題は、当該活動水準増加に保有の施設・設備能力で対応できるか、及びこうした計画以上の水準の医療サービスが他の医療機関との公正競争を歪めることがないか否かである。教育研究活動にかかる施設費は補助金で財源措置し、その期間配分たる減価償却費は経費に含めないのに対し、病院の施設整備に関するコストである債務償還は収入から行ない、経費に減価償却費も含める措置がなされている。このように公正競争への配慮は払われているが、教育研究と診療の双方を一体的に実施している特性を十分勘案することが必要であろう。

図4 収入と経費の関係



4. 評価と財源措置の関係

(1) 業績と資源の関係モデル

国立大学の実績を評価して資源配分に反映することが予定されているが、その反映方策を検討するにはまず業務実績、業績と資源との関係を整理しておく必要がある。高い実績を挙げた大学に多くの資源を付与し、低い実績の大学に少ない資源を付与することは、努力して良い成果をあげた者に報いるべきという常識にも適合し、否定できない真理の印象を与える。しかし、こうした個別大学レベルの実績と資源割当を連動させることが、国立大学全体の業績向上を促がすかは必ずしも自明の理でなく、マクロ的な業績を低下させる合成の誤謬を招くという理論及び実証研究も少なくない(Priest et al., 2002)。むしろ、一定要件が成立しないと危険であるというのが多くの研究者の「常識」なのである。

そこで、まず、業績はどのようにして規定されるかを検討してみよう。Lynn, Heinrich and Hill (2001)を参考に定式化すると大学業績は以下のように示すことができる。

$$IP=IP(V, M, S, R, E) \dots\dots\dots ①$$

ここで、

IP: 大学全体の業績 V: ガバナンス M: 経営システム・能力 S: 学生の属性

R: 保有資源 E: 外部環境

$$IP=IP(EP, RP, PP) \dots\dots\dots ②$$

EP: 教育業績 RP: 研究業績 PP: 社会サービスの業績

$$\partial IP / \partial V > 0, \partial IP / \partial M > 0, \partial IP / \partial S > 0, \partial IP / \partial R > 0$$

$$R=R(FR, HR, IR) \dots\dots\dots ③$$

FR: 財務資源 HR: 人的資源 (含む無形固定資産) IR: 物理的資源 (施設, IT)

$$FR=GF+OF \dots\dots\dots ④$$

GF: 政府からの財源 OF: 自己収入

$$GF=G1+G2+G3 \dots\dots\dots ⑤$$

G1: 運営費交付金 G2: 施設費補助金 G3: 競争的補助金 (COE等)

上式が示すのは、大学業績は、大学の統治構造・組織を含むガバナンス、経営システム及び経営層の能力、学生の能力・態度・行動等の属性の他、ヒト・モノ・カネにかかる資源、それに大学で統制できない経済情勢・人口動態等の外部環境で規定されるということである。そして、資源の保有・投入の多寡によって業績は変動するから、業績評価による政府の資源配分は財務資源のうちの政府からの財源措置 (GF) を通じて業績に直接影響を与える (GF→FR→R→IP) ことが理解できる。資源のうち人的資源や物理的資源も財務資源により大きな変化を生じるから、政府財源 (GF) は大学の人的資源 (HR) や物理的資源 (IR) へも影響 (FR→HR/IR→IP) を及ぼす。

(2) 評価方式

それでは、大学の業績・成果方式としては理論的・実務的にどのようなタイプが存在するのであ

ろうか？ 明らかに独立行政法人制度の影響が強い国立大学法人は、独立行政法人通則法第34条の準用を受ける。このため、国立大学法人評価委員会の評価は、「当該中期目標の期間における中期目標の達成状況の調査をし、及び分析をし、・・・当該中期目標の期間における業務の実績の全体について総合的な評定を」することとされている。つまり、計画目標に対する実績の達成度評価を基本とする。しかしながら、理論的にはこの他、実績の水準を相対的に横並び比較して順位を付したりあるいは点数化して評価する達成度評価や、業績の改善度（基準時点と評価時点での学業成績の伸びなど）でもって順序化あるいは点数化する改善度評価が存在する（表3参照）。

表3 評価方式の比較

方式	利点	欠点	資源配分への影響	セクター業績への影響
達成度評価	・ 自主性・自律性を尊重 ・ 法人法の規定に適合 ・ 個別的に対応	・ 目標設定に依存 ・ ゲーム論的 ・ 相対評価が困難	・ 目標連動 ・ 内部管理 ・ マネジメントコントロール ・ 利益留保 ・ 標準原価を基本	・ 中立的 ・ 現状固定的
到達度評価	・ 比較可能性に優れている ・ 優先順位が付けやすい ・ データ制約が少ない	・ 目標が他大学水準との相対で決定され、不確定 ・ 法人法との調整必要 ・ 費用対効果を考慮しない	・ 成果連動 ・ 相対評価 ・ 市場型 ・ ヤードスティック	・ 格差増大 ・ マクロ政策との整合性 ・ 信賞必罰的
改善度評価	・ 費用対効果を考慮 ・ 教育評価に適している ・ モチベーション保持	・ 測定が困難 ・ ベースラインデータの入手が必要 ・ 不確定要素	・ 付加価値連動 ・ ベンチマーキング ・ 学習型	・ 全体の業績向上を促す

とりわけ、国立大学法人制度は国立大学相互間で競争的環境を醸成することを目的の一つとしているため、各国立大学法人の業績に関する相対的評価が不可避であることに留意すべきである。国立大学セクター全体への財源措置は政府全体の予算の中から確定されるから、当該確保された財源を各国立大学に配分する場合には、達成度評価を採用してもその評価結果を相対化する必要が生じるからである。

また、達成度評価では中期目標は大学の原案が尊重されるため、大学間で目標の達成可能性（難易度）が異なるから、目標の達成状況が高いことをもって高い評価をして資源配分に反映すると、安易な目標設定や適正な計画が策定されない恐れがある。さらに、教育業績については、入学時の学生能力が優れていたり、教育環境が恵まれている大学は、学生の質で劣っていたり、学生教員比等の教育環境でハンディキャップがある大学に比して良い学業成果を得やすいから、到達度評価も公正な競争環境醸成に適合しない。半面、到達度評価はスポーツ・芸術の評定にも利用され

ている通り、業績の水準を横並び比較する序列化には適合しており、英国の財政カウンスルからの研究費交付金での研究評価（RAE）あるいは我が国でのCOE評価で採用されている。国立大学法人の業績を高めたり、公正な競争を図るには、付加価値の変化に着目した評価が優れているといえる。しかし、改善度評価も、実務上は事前の基礎データの収集及び業績と資源や活動あるいは環境との関係のモデル化（①～⑤式の特定化）において困難性を抱えていることも認識しておかねばならない。

（３）財源と評価との関係モデル

それでは３方式の利点・欠点を踏まえ、実務的に業績評価と公的な財源措置はどのように制度化されているのであろうか。しばしば我が国で参照される米国州立大学に対する州政府の財源措置で見てみよう。米国州高等教育財務管理者協会（SHEFOs）は業績と州政府の財源措置との連動について、業績ファンデング（performance funding）と業績予算（performance budgeting）を区分している。前者は、大学業績を事前に定められた業績指標で測定し、その結果から所定の公式で自動的に財源措置額を導くものであり、配分過程に焦点をおいている。一方、後者は、大学業績の評価において業績指標の結果を考慮されるものの、それは配分に際する一要素にすぎず、一定の公式で決定されるものでなく、予算編成に焦点をおいている。我が国で想定されているのは、後者のパターンに近いと思われるが、Burke and Minassians（2001）によれば、2001年までに業績ファンデングは全米の38%、業績予算は54%が導入されているという。そして、業績ファンデングに実際適用されている業績のタイプ、評価の観点及び依拠するモデルは表４のようになっている。まず、タイプでは、プロセス（方法）に焦点をおくものが最も多くなっており、これはSeymour（1993）によると顧客志向の強まりでプロセス改善が強調されるようになったためとされている。次に観点では、質と効率性が重視されており、州立大学に固有な公正性とか選択性（Richardson, 1994）はそれほど強調されていないことがわかる。また、モデルは、伝統的な教授団志向の資源・名声から州政府の一定の政策目的を達成する任務を強調する戦略的投資及び学生らの顧客満足・ニーズ充足に焦点をおく顧客志向に移行しつつある。参考までに業績ファンデングを適用している南キャロライナ州の業績指標を図５に示しておく。

米国州立大学での実例から明らかなことは、先に示した評価方式のうち到達度評価が中心であり一部に達成度評価（たとえば図５の1E）が採用されていることである。しかし、この方式を我が国の法人評価に直接導入することは慎重でなければならない。米国では学生・教員・スタッフとも他のサービスと同様、移動・選択の自由が保証されているに加え、州の高等教育システムも研究大学、教育大学、実用教育に階層化されているため、属性とか資源の差を考慮せずに各階層間で達成度を中心とする業績評価を行なう合理性があるからである。我が国では国立大学法人間で競争を促す政策があるにしても、法人化以降も公式的には各大学間を階層化した経営管理は前提にされていないのである。

表4 米国の業績基準財源（業績ファンデング）措置の概要（単位：％）

①タイプ		②観点		③依拠するモデル	
インプット	14	効率性	28	資源・名声	14
プロセス	40	質	28	戦略的投資	25
アウトプット	28	公正性	12	顧客志向	9
アウトカム	16	選択性	7	戦略的投資＋顧客志向	47
上記の複合	2	効率性と質	19	複合	5
計	100	その他の複合	5	計	100
		計	100		

出典：Burke (2002)

図5 米国州立大学での具体的な業績指標（南キャロライナ州の事例）

1. 大学の使命
 - 1A：使命達成に関する経費
 - 1B：使命達成のカリキュラム
 - 1C：使命文書の承認
 - 1D：戦略計画の適用
 - 1E：戦略計画の目標達成
2. 教育スタッフの質
 - 2A：教員適合文書
 - 2B：業績評価制度
 - 2C：終身資格取得後の評価
 - 2D：教員報酬
 - 2E：学生への対応
 - 2F：地域及び社会活動
3. 教育内容の質
 - 3A：教員学生比
 - 3B：講義時間数
 - 3C：常勤教員対非常勤教員比
 - 3D：学位授与プログラムの認証
 - 3E：教員の教育活動の質の強調
4. 共同・協動的取組み
 - 4A：技術，プログラム，設備・備品の共用
 - 4B：民間企業との共同
5. 管理の効率性
 - 5A：教育研究費対管理経費
- 5B：最優良実務の使用
- 5C：重複業務の排除
- 5D：共通間接費
6. 入学要件
 - 6A：大学進学適性試験成績
 - 6B：高校での活動
 - 6C：学習以外の活動
 - 6D：州内学生の優先
7. 卒業生の達成度
 - 7A：卒業率
 - 7B：就職率
 - 7C：雇用者からのフィードバック
 - 7D：試験成績
 - 7E：大学院への進学者数
 - 7F：取得単位数
8. 利用者志向
 - 8A：単位認定の透明性
 - 8B：学生への教育支援プログラム
 - 8C：大学へのアクセシビリティ
9. 研究資金
 - 9A：教育改革への財政支援
 - 9B：公的部門及び民間部門からの補助金・奨学金

（４）国立大学法人評価のあり方

米国の州立大学に対する業績ファンディングや業績予算と我が国の国立大学法人の実績評価とは、大学を管理する制度や高等教育システム環境の違いを勘案しなければならない。特に国立大学間の競争環境を醸成する観点からは、層別管理の米国州政府よりは全国的な統一ファンディングシステムを採用している英国の財政カウンスルでの評価が参考になると思われる。そこでは、広範な国民に公正な高等教育機会の与えるためにアクセス、学生属性や立地する地域環境の違いを勘案し、大学別の参照される基準値（ベンチマーク）をベンチマーキングしている。そして、このベンチマークと実績値が直ちに財源措置に連動するのではなく、戦略計画の策定や学習あるいは財政カウンスルの助言活動に使用されている。その意味では、英国は業績予算をより緩和化した方式といえる。たとえば、成人学生の割合が高いということは、就学に際し時間のやり繰り等で困難を伴ない、所定年限で卒業する比率は成人学生が少ない大学より低くなる。イングランド高等教育財政カウンスル HEFCE (2003a) は、業績指標のうちアウトカムに係る予想卒業率に関するベンチマークでは、成人学生比率57%のロンドン南バンク大学は67%（実績値56%）に対して同規模で成人学生比率33%のオックスフォード・ブルックス大学は74%（実績値79%）と算定している。もちろん、研究交付金部分は前述した通り到達度評価であり、公式的規則で財源措置と直結している業績ファンディングであることに留意しておく必要がある。

我が国の国立大学法人評価の方向は未だ明確でないが、独立行政法人通則法を準用した単純な中期目標の達成度を評価する方式では十分でない。階層化しない国立セクターの資源管理で業績を財源措置に反映させるには、仕切られた競争環境を勘案し改善度評価の要素を強化することが重要である。特に教育・研究活動の成果は、資源のストック及び投入水準の影響を強く受けるため、到達度や達成度評価はバイアスが生じやすい。HEFCE (2003b) も最近の調査で入学者のA評価獲得点数が予想卒業率に大きな影響を与えていることを報告しているし、また、初等・中等教育でも英国会計検査院の調査（NAO, 2003）では、過去の学業到達度が現在の学業成績を規定する程度が大きいいため、現時点の学業成績で評価するのと学業成績の伸びで評価するのとは学校間の序列表（league table）が大きく変ること、逆にこの過去の学業成績や生徒の家庭や学校所在地域の環境を勘案すると「劣っている」と評価される学校の業績と「優れている」学校の業績の差は大幅に縮小することを示している。

事実、調査検討会議も評価制度において「評価により、大学の継続的な質的向上を促進する」こと及び「評価は、各大学ごとに中期目標の達成度について行うとともに、各大学の個性を伸ばし、質を高める観点から、分野別の研究業績等の水準についても行う」と記載している。達成度評価以外に改善度や到達度評価を行なう必要性を認識しているのである。国立大学セクター全体の質や効率性を向上させるには、達成度評価だけでは不足であり、学生等の自由な移動・選択の制限を考慮すると、公益事業で実施されているヤードスティック競争の機構を評価制度に導入することが合理的である。

図6は我が国の公益事業で代表的な電力会社に対する料金規制の概要を示しているが、地域独占で競争が働きにくい環境下で効率化を促がすため、単価とその変化率を相対評価して、それに基づき料金の低減を強制的に実施する仕組みである。そこでは、電力会社の置かれている地域特性やサー

図6 公益事業（電力）での効率化努力の料金改定への反映

原価を電源、電源以外及び一般経費の3分野に区分し、分野毎の単価水準と変化率について、それぞれ最高値100、最低値0で点数化(相対評価)して得られる合計値により、以下のように料金査定を変えている。

- | | | |
|-----|---------|------------------------------|
| I | 121～200 | ：効率化努力目標額としての減額査定は行なわない |
| II | 79～120 | ：効率化努力目標額として、対象原価について1%の減額査定 |
| III | 0～78 | ：効率化努力目標額として、対象原価について2%の減額査定 |

ビス構成等の違いを考慮するだけでなく、現時点の到達度水準と同じ比重で改善度が評価されている。国立大学法人においても、達成度水準とともにこうした改善度評価を実績評価において加えることがセクター全体の業績向上と公正競争確保のため必要である。また、適切なバイアスの少ない評価手法が採用されても業績ファンディングにおいて主張されているように、業績向上の努力を大学に動機付けるには、業績を高めた大学には公正に追加の資源配分がなされねばならない。全体予算が一定あるいは縮小で業績と財源の強いリンクを図ろうとすると、業績見合いの財源確保のため外形的に配分される額を小さくして残りを業績に応じて配分することになる。しかし、この場合には目標を達成しても財源措置の増額を得られない大学が相当数現れることになり、動機付けにつながらないことになる。評価の改善とともに財源確保が鍵になる。このことは、何も無条件に国の財政支援を増加すべきといているのではなく、業績向上の誘因を与える財源を国の措置で別途とっておくか効率努力等で生み出した財源を大学業務に充当できる措置を確実に保証する必要性を述べているのである。

5. 課題と展望

最後に残された課題と展望について述べる。課題の第一は、大学特性を勘案した財源措置と評価を実施することである。教育研究活動の成果は長期間を要すること、それには安定的な大学財務が前提になることは国公私を通じて共通するが、国立大学では教育機会の公正な保証の観点から提供する教育プログラムや研究プログラムについて選択性と包括性⁽³⁾に配慮しなければならない。経営的観点だけでプログラム内容や資源を集中することは避けるべきであり、公正と効率の均衡を保つことが肝要である。同時に私立大学よりも高い公財政支援を受けることに伴う説明責任を納税者・社会に対し負っているから、積極的な情報開示とともに高等教育政策実現のため大学の使命・目的が貢献するという側面も引き受けねばならない。国立大学法人評価委員会の実績評価とか評価結果の資源配分への反映はその装置であり、こうした国立セクターの特性が配慮されることが必要である。

第二の課題は業績改善のためのベンチマーキング的评价の実施である。国立大学法人評価は目標管理で政府統制の側面を否定できないが、評価は大学自らが業務や経営改善を行なう基礎資料を供給するものである。これは上からの評価でなく、自主的に学習・改善を図る評価であり、単なる実績でなくその目標と実績の差異を解明したり、改善策を検討するのに資するものでなければなら

ない。したがって、評価委員会や大学評価・学位授与機構の評価への情報提供でなく、自らの内部管理やモニタリングの一環として業績評価システムを構築することが重要である。この際、活動内容や資源等で類似性がある大学間でベンチマーキング・クラブを創設して情報交換したり、新しく創設される国立大学財務・経営センターが主務省や国立大学評価委員会の統制目的と違う観点から経営データベースを構築して経営分析情報を各大学に提供したり助言することが期待される。

注

- (1) 高等教育機関の費用関数に関する実証研究（たとえば、De Groot et al., 1991; Dundar and Lewis, 1995）において、規模の経済性が一般的に認められているところから、費用は固定費と変動費から構成されているとみなしてよい。なぜならば、 $C = \alpha + \beta Q$ （固定費 α ，変動費率 $\beta > 0$ ）と定義すると、単位費用（ C/Q ）の Q に関する導関数は $-\alpha/Q^2 < 0$ となる。
- (2) 経費削減をして費用関数が C から C' に移行すると、計画水準を上廻る Q_2 で収入 R が費用 C' を超えて黒字となる。
- (3) 地域的に教育・研究プログラムが偏在しないこと及び全国的に国立大学セクターとして必要なプログラムを網羅することである。

参考文献

- Burke, J.B. (2002). "Performance Funding Indicators: Imperfect Necessities" in Burke, J. B. and Associates (eds.), *Funding Public Colleges and Universities for Performance*, The Rockefeller Institute Press.
- Burke, J.B. and H.P. Minassians (2001). *Linking State Resources to Campus Results: From Fad to Trend, Fifth Annual Survey*, Rockefeller Institute of Government.
- De Groot, H., W.W.McMahon, and J.F.Volkwein (1991). "The Cost Structure of American Research Universities", *Review of Economics and Statistics*, Vol.73, pp.424-431.
- Dundar, H. and D. R. Lewis (1995). "Departmental Productivity in American Universities: Economies of Scale and Scope", *Economics of Education Review*, Vol.14, pp.119-144.
- HEFCE (2003a). *Guide to Performance Indicators in Higher Education*.
- (2003b). *Schooling Effects on Higher Education Achievement*, 2003/32.
- Lynn, L. E. Jr, C. J. Heinrich and C. J. Hill (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*, Georgetown University Press.
- NAO (2003). *Making a Difference: Performance of maintained secondary schools in England*, Stationery Office.
- Priest, D. M., W. E. Becker, D. Hossler and E. P. St. John (2002). *Incentive-Based Budgeting Systems in Public Universities*, Edward Elgar.
- Productivity Commission (2002). *University Resourcing: Australia in an International Context*.
- Richardson, R.C. Jr. (1994). "Effectiveness in Undergraduate Education: An Analysis of State Quality Indicators" in S. S. Ruppert (ed.), *Charting Higher Education Accountability: A Sourcebook on State-Level Performance Indicators*, Education Commission of the States.
- 山本 清 (2004)「国立大学法人における財務上の課題 ―資金の多元化と運営費交付金を中心にして―」高等教育研究叢書（予定）